

---

**Quinta Commissione TRIENNIO 2005-2008**

D.P.C.M. 15 luglio 2005 (integrato con D.P.C.M. 22 settembre 2006, con D.P.C.M. 3 agosto 2007 e con D.P.C.M. 23/11 novembre 2007)

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con funzioni di Presidente della Commissione

**Componenti:**

- Sen. Luciano MAGNALBÒ;
- Sen. Luciano MODICA;
- On. Gianclaudio BRESSA;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- Cons. Gianpiero Paolo CIRILLO, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di vice Presidente della Commissione;
- Dott. Salvatore RUSSO, Presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore;
- Cons. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa.

A seguito di fine legislatura, con DPCM 22 settembre 2006, la composizione è stata così modificata:

- Cons. Luigi GALLUCCI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Emilio Nicola BUCCICO;
- Sen. Edoardo POLLASTRI;
- On. Fabio BARBATELLA;
- On. Giancarlo TAURINI.

**Sesta Commissione TRIENNIO 2008-2011**

D.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con D.P.C.M. 27 marzo 2009)

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dott. Gianni LETTA.

**Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Cons. Salvatore GIACCHETTI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Ivan DE MUSSO, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario (nominato con DPCM 27 marzo 2009).

---

**Settima Commissione TRIENNIO 2011-2014**D.P.C.M. 8/9/2011

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato Cons. Paolo PELUFFO.

**Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Pres. Cesare MASTROCOLA, presidente di sezione TAR Abruzzo;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario;
- Cons. DELIETO VOLLARO, Consigliere della Corte dei Conti

**Ottava Commissione TRIENNIO 2013-2016**

D.P.C.M. 21/11/2013

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato Pres. Filippo PATRONI GRIFFI.

(Dall'insediamento del Governo Renzi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato Graziano DEL RIO e componente in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo Il Cons. Elisa GRANDE, in quanto nuovo capo del Dipartimento medesimo)

**Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Enrico PICCINELLI;
- Sen. Claudio MOSCARDELLI;
- On. Laura CASTELLI;
- On. Gian Mario FRAGOMELI;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione ;
- Pres. Michele PERRELLI, presidente TAR Basilicata (Potenza);
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Cons. DE CARLI , Consigliere della Corte dei conti;
- Cons. PALMIERI, Magistrato ordinario, designato dal CSM

**Nona Commissione TRIENNIO 2016-2019**

D.P.C.M. 29 dicembre 2016, integrato con D.P.C.M. 27 gennaio 2017, con D.P.C.M. 1 febbraio 2017 e con D.P.C.M. 21 luglio 2017

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato On. Claudio DE VINCENZI (Dall'insediamento del Governo Gentiloni è divenuta Presidente la Sottosegretaria di Stato On. Avv. Maria Elena BOSCHI. Successivamente, dall'insediamento del Governo Conte è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Giancarlo Giorgetti

**Componenti:**

- Cons. Annalisa CIPOLLONE, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dal 11 luglio 2018 è divenuto componente, in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo, il Cons. Paola Paduano, in quanto nuovo capo del Dipartimento medesimo);
- Sen. Enrico PICCINELLI (cessato in 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- Sen. Claudio MOSCARDELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- On. Laura CASTELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- On. Gian Mario FRAGOMELI (cessato in data a seguito dello scioglimento delle Camere);<sup>24</sup>
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione
- Cons. Eugenio MUSUMECI, Consigliere della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia;
- Cons. Giampiero LO PRESTI, consigliere di Tribunale Amministrativo regionale del;
- Prof. Aristide POLICE, Ordinario di Diritto amministrativo, presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Cons. Pietro Maurizio ARCURI, magistrato ordinario, Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma

<sup>24</sup> In data 11 febbraio 2019 sono stati designati, rispettivamente dai Presidenti di Camera e Senato: le senatrici Fiammetta MODENA e Maria SAPONARA e i deputati Fabio BERARDINI e Lisa NOJA.

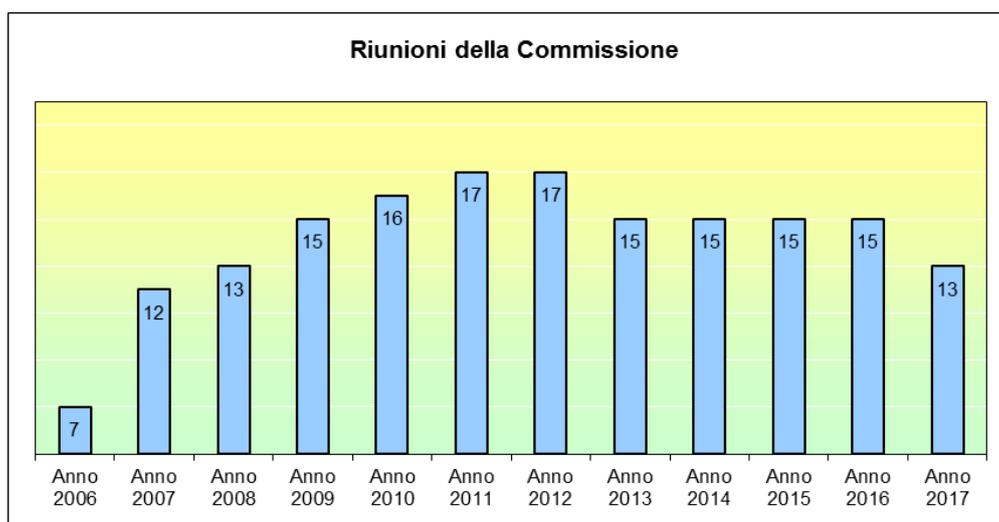
## 2 LE FUNZIONI E LA NATURA DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si configura, fin dalla sua prima istituzione nel 1991, come organo collegiale, preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione, al quale possono rivolgersi privati cittadini e Amministrazioni.

La legge 11 febbraio 2005, n. 15, di modifica ed integrazione della legge generale sul procedimento amministrativo, ha conferito maggiore efficacia al ruolo della Commissione attribuendole nuovi poteri e accrescendone le funzioni.

A seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, il lavoro della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è progressivamente sviluppato: le sedute plenarie si svolgono con cadenza mensile (salvo il mese di agosto in cui la Commissione sospende i propri lavori) ed è aumentata significativamente la quantità dei ricorsi decisi, relativi a fattispecie sempre più varie.

**Figura 18:** Riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2017



Nel corso dell'anno 2017, si sono tenute **13 adunanze plenarie della Commissione**, e sono stati trattati 1386 ricorsi.<sup>25</sup> Nonostante il minor numero di riunioni plenarie svoltesi rispetto al 2016, la quantità di ricorsi trattati è rimasta in linea rispetto all'anno precedente<sup>26</sup>.

Tramite l'analisi e lo studio di molteplici casi, le decisioni della Commissione costituiscono sempre più un precedente che influenza e orienta l'attività delle Pubbliche Amministrazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi.

L'operato della Commissione contribuisce, dunque, al dialogo e al confronto tra cittadini e Amministrazione al fine di realizzare i principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 241 del 1990.

Dal confronto tra i dati registrati nei diversi anni di attività della Commissione, riportati nella **Figura 19**, che saranno illustrati più nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, si può osservare che il numero dei ricorsi annui trattati, nel corso dell'ultimo quinquennio, è più che triplicato, rispetto alla media dei ricorsi trattati annualmente nel periodo precedente che va dal 2006<sup>27</sup> e fino al 2012, **raggiungendo in particolare una media nel quinquennio che va dal 2013 al 2017 di ben 1267,4 ricorsi trattati all'anno**, contro la media annua del periodo precedente pari ad appena 473,4 ricorsi trattati per anno.<sup>28</sup>

Il ricorso alla Commissione per l'accesso è disciplinato dall'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, così come modificato dalla legge n. 15 del 2005, che prevede, in particolare, che in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso opposto da Amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa al ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

<sup>25</sup>In particolare, la Commissione per l'accesso nell'anno 2017 si è riunita in seduta plenaria nei seguenti giorni: 26/01/2017; 07/02/2017; 28/02/2017; 24/03/2017; 26/04/2017; 18/05/2017; 15/06/2017; 26/06/2017; 06/07/2017; 07/09/2017; 28/09/2017; 15/11/2017; 19/12/2017.

<sup>26</sup>I Nel corso dell'anno 2016, si erano tenute **15 adunanze plenarie della Commissione**, lo stesso numero di riunioni tenutesi nell'anno precedente, ma si è registrato un forte aumento dei **ricorsi trattati** ricorsi hanno raggiunto, nel 2016, quota 1405, contro i 1270 trattati nel 2015 e i 1181 ricorsi dell'anno 2014.

<sup>27</sup> Il 2006 è l'anno in cui, a seguito dell'introduzione del nuovo rimedio amministrativo del ricorso contro i dinieghi di accesso, la Commissione per l'accesso ha iniziato ad esercitare le nuove funzioni giurisdizionali, attribuitele attraverso la modifica dell'articolo 25 della legge n. n. 241 del 1990 ad opera della legge n. 15 del 2005 e del D.P.R. n. 184 del 2006.

<sup>28</sup> Nel 2013 i ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso sono stati pari a 1095, nel 2012 pari a 1045, mentre nel 2011 erano 701 e nel 2010 si erano fermati a quota 603.

**Il ricorso deve essere presentato alla Commissione, a pena di irricevibilità** (ex art. 12, comma 7, lett. a), D.P.R. n. 184/2006), **nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o di differimento, ovvero dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso** (art. 12, comma 2, D.P.R. n. 184/2006), mediante invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, nonché a mezzo fax o per via telematica in conformità con la normativa vigente (art. 12, comma 1 D.P.R. n. 184/2006).

Il procedimento è veloce e agevole e la decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni, decorsi i quali si forma il silenzio-rigetto.

L'orientamento giurisprudenziale consolidato ritiene che il ricorso alla Commissione per l'accesso, introdotto dall'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, sia qualificabile quale **ricorso gerarchico improprio**, in quanto presentato presso un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

In proposito si ricorda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, secondo cui non sussiste *“in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241/90 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)”*.<sup>29</sup>

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare: *“avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento*

<sup>29</sup> L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale *ricorso gerarchico improprio*, e, la relativa procedura, di carattere *giustiziale*. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto, *“Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell'esercizio delle competenze di referto, attribuite dall'articolo 27 della legge, hanno indotto a formulare alcune proposte di modifica, in particolare, mediante la previsione di un ricorso gerarchico improprio nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; con ciò affiancandosi, ed anzi illustrandone meglio il contenuto, alla procedura giustiziale già prevista dinanzi al difensore civico”*.

*che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di "silenzio ostilmente preordinato" a favorire l'opacità dell'azione amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore".*

Anche il T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che **le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale.**<sup>30</sup>

Si riscontra invece una parziale discrasia tra le funzioni attribuite alla Commissione per l'accesso e la sua veste formale.

La Commissione è nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio di Ministri.

Tuttavia, il fatto che l'orientamento della giurisprudenza sia concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio non può che riflettersi sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione.

Infatti, è stata anche ipotizzata la configurazione della Commissione come autorità indipendente, poiché le funzioni svolte comportano una posizione di imparzialità e la sua composizione la rende in qualche modo più rappresentativa dello Stato-comunità che non dello Stato-apparato.

<sup>30</sup> Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, in particolare, ha osservato che: "il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante".

Ha aggiunto, inoltre che: "verificata la rituale introduzione del rimedio da parte del giudice anche dell'originario provvedimento impeditivo dell'accesso - se, beninteso, la relativa domanda faccia parte del petitum - ciò potendosi desumere: a) dal tenore dei ridetti commi 4 e 5 dell'art. 25, dai quali risulta che l'azione giurisdizionale ha ad oggetto le "determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso" ancorché sia stata previamente adita la Commissione; b) in via sistematica, dalle finalità di semplificazione e di favor perseguite dalla normativa in esame, dovendosi altresì tener conto della circostanza che l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost."

La riforma del 2005, pur avendo introdotto mutamenti che potenziano le caratteristiche di neutralità e para-giurisdizionalità della Commissione, non ha tuttavia riconosciuto esplicitamente la natura di autorità indipendente della stessa.

In tale prospettiva, alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

Coerentemente con tali finalità, la riforma del 2005 ha equiordinato la Commissione per l'accesso al Garante per la protezione dei dati personali (cioè ad una Autorità indipendente) in caso di interferenza fra i relativi procedimenti. A sostegno di tale previsione, infatti, nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione può essere richiesto il parere al Garante e nel caso di ricorso presentato al Garante può essere richiesto il parere alla Commissione.<sup>31</sup>

Inoltre, la legge del 2005 ha modificato la composizione della Commissione per l'accesso, riducendo da quattro ad uno i membri rappresentanti del potere esecutivo e da quattro a due i membri rappresentanti dell'accademia, lasciando invariata la rappresentanza dei poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle caratteristiche di neutralità ed imparzialità.

Nell'anno 2013, la composizione è stata ulteriormente ridotta portando da due ad uno i professori universitari ed è stato soppresso un dirigente ministeriale tra i suoi componenti<sup>32</sup>.

Nonostante la suddetta riduzione, il ruolo giustiziale della Commissione si è andato rafforzando e ad una flessione tendenziale nell'attività consultiva è corrisposto un forte incremento del numero dei ricorsi decisi.

<sup>31</sup> Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: "Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione".

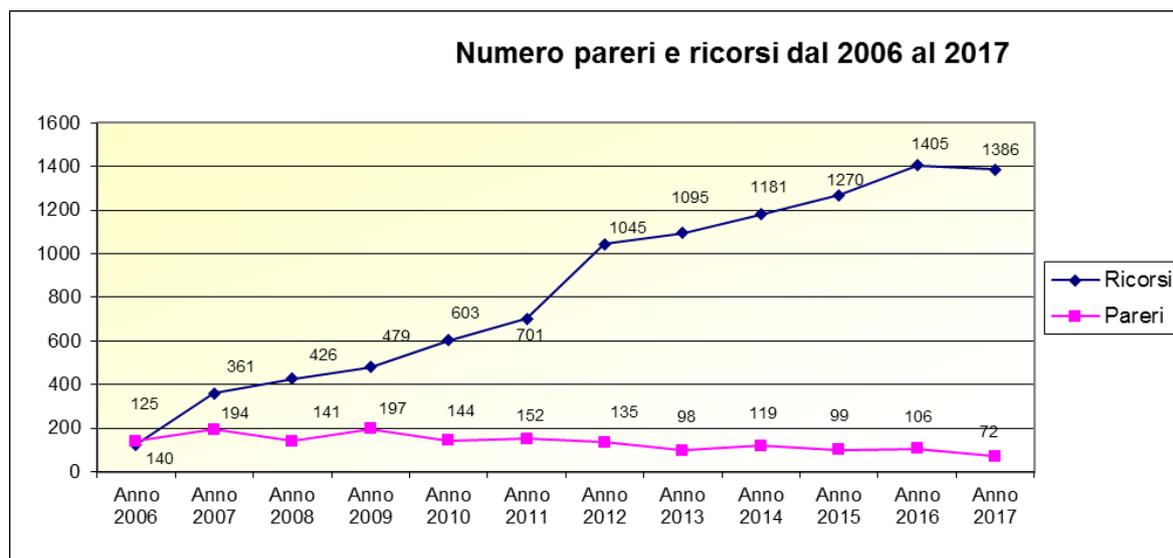
<sup>32</sup> Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso nelle otto composizioni che si sono succedute dalla sua istituzione ad oggi vedi il precedente Capitolo 1.

## 2.1 L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Nel 2017, i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della L. 241/'90 sono stati pari a 1386, diciannove in meno rispetto al dato registrato nel precedente anno 2016, in cui i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso erano stati 1405.

La lievissima flessione del numero dei ricorsi pervenuti nel 2017, in controtendenza rispetto al costante aumento osservato negli anni precedenti, è stata determinata dall'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato<sup>33</sup>, avverso il cui diniego è dato ricorso in via amministrativa al Difensore civico e al Responsabile per la trasparenza e non alla Commissione per l'accesso, che mantiene la propria competenza giustiziale esclusivamente con riferimento all'accesso ai documenti amministrativi di cui agli art. 22 e seguenti della L. 241/'90. I pareri esaminati dalla Commissione in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della legge n.241/'90, nel 2017 sono stati pari a 72.<sup>34</sup>

Figura 19: Attività della Commissione dal 2006 al 2017



<sup>33</sup> Ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

<sup>34</sup> In flessione rispetto al 2016 in cui erano stati 106. Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 già in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014.

La totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela hanno fatto sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R..

Anche nel 2017, pertanto, come negli anni precedenti, si sono verificati notevoli **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo in materia d'accesso.

**Tuttavia, si osserva che la Commissione per l'accesso opera in totale assenza di poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero invece necessari e auspicabili al fine di rendere più efficace la funzione di vigilanza svolta.**

Ciò nonostante, l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso, svolta sempre in piena libertà e con totale imparzialità di giudizio, ha privilegiato interpretazioni estensive del diritto di accesso, costantemente in linea con la funzione di garante del principio di trasparenza, al cui rafforzamento ha contribuito, sia pure nella limitata accezione di cui alla legge n. 241 del 1990.

Va osservato, inoltre, che il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e, in particolare, dell'obbligo di trasparenza volto a provare il rispetto delle norme e dei principi fondamentali dell'UE, quali quelli di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sanciti dagli articoli 12, 43 e 49 del Trattato.

Nel contesto europeo, le informazioni e i documenti in possesso delle Pubbliche Amministrazioni costituiscono un'opportunità piuttosto che un vincolo.

La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003 ha esortato gli Stati ad un generale riutilizzo di tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico, allo scopo sia di consentire *“l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza”* sia di *“consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro”*.

Recentemente è stato stabilito che “l'interesse pubblico” alla trasparenza può legittimare l'accessibilità di chiunque a quei documenti dello Stato in possesso delle istituzioni europee anche nell'ipotesi in cui lo Stato ne abbia negato la divulgazione.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano quindi come la Commissione si configuri quale particolare struttura all'interno dell'ordinamento giuridico italiano a garanzia del diritto di accesso dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi.

Non può che emergere l'eccezionalità del ruolo della Commissione per l'accesso che ha sinora costituito — con minima spesa per l'erario (i componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso) e a costo zero per gli interessati — una sede amministrativa giustiziale di impulso alla cultura e all'effettività non solo del diritto di accesso, ma anche delle situazioni ad esso collegate quali la trasparenza e la tutela dei dati personali.

Il legislatore è intervenuto ripetutamente ampliando l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Prima attraverso il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che, in particolare, all'articolo 11 ha introdotto il *principio della trasparenza organizzativa* e, successivamente, con il d.lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone integralmente i principi e accrescendone la portata, attraverso l'introduzione del cosiddetto "*accesso civico*", poi, nuovamente, modificato e ulteriormente dilatato dalla legge n. 124 del 2015, nonché, da ultimo, dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

Attraverso l'approvazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia) il percorso della trasparenza amministrativa si è orientato verso prospettive del tutto innovative.

In particolare, l'art. 7 della citata legge delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 33 del 2013, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi espressamente elencati.

Il Decreto legislativo n. 97 del 2016 prevede, in particolare, la possibilità di presentazione di un'istanza per l'accesso a tutti quei documenti e quelle informazioni che le Pubbliche Amministrazioni non sono obbligate a pubblicare e a diffondere, a prescindere dalla sussistenza in capo al richiedente di un interesse differenziato, diretto e concreto ad accedere ai dati richiesti. Si tratta del nuovo istituto dell'**accesso civico generalizzato**, riconosciuto indipendentemente dalla posizione giuridica del soggetto richiedente.

Occorre al riguardo rilevare l'importanza dell'art. 2 del Decreto in parola, modificativo dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che fa sì che lo scopo della trasparenza amministrativa non si riduca più al solo “*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*”, ma sia quello di garantire *una forma di accessibilità totale*, in funzione di tutela dei diritti fondamentali che sono da riferire a “libertà individuali e collettive”, nonché ai “diritti civili, politici e sociali”, al diritto ad una buona amministrazione e alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Nel 2013 l'accesso civico appariva quale mera sanzione rispetto all'obbligo di pubblicazione imposto alla P.A., con il d.lgs. n. 97 del 2016 si assiste al passaggio ad un **nuovo diritto di accesso civico generalizzato ai dati e alle informazioni pubbliche**, seppur nei limiti tassativamente previsti dalla legge, **anche in assenza di un esplicito obbligo di pubblicazione**. Si tratta di un modello già collaudato negli ordinamenti anglosassoni, che prende il nome di *FOIA (Freedom Of Information Act)*, il cui fine è rappresentato dalla libertà di accedere alle informazioni possedute dagli apparati pubblici.

Dalla mera pubblicazione di documenti da parte della P.A. si è giunti alla tutela della **libertà di accesso totale ai dati e documenti in possesso delle amministrazioni**.

Lo scopo della normativa in materia di trasparenza diventa quindi quello di garantire la libertà di accesso a dati e documenti della Pubblica Amministrazione tramite l'accesso civico generalizzato *in primis*, e in subordine tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati.

**Alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi non è riconosciuta alcuna competenza, né in materia di accesso civico, né in materia di accesso civico generalizzato**, dalla normativa sopracitata che ha, peraltro, espressamente mantenuto inalterate le competenze in materia di accesso ai documenti, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della Legge n. 241 del 1990<sup>35</sup> in capo alla Commissione stessa e sembra, invece, individuare **l'Autorità Nazionale Anticorruzione quale**

<sup>35</sup> Vedi articolo 5, comma 11, del d.lgs. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: “*Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241*”

**garante della trasparenza nella sua nuova accezione, intesa come accessibilità totale.**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi continua dunque a svolgere la propria attività di vigilanza ed impulso nell'ambito dell'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della legge n. 241 del 1990, sia in sede consultiva - attraverso l'adozione di pareri in materia d'accesso, in risposta alle richieste dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni sia, soprattutto, in sede giustiziale, - attraverso le decisioni dei ricorsi amministrativi presentati dai cittadini, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, avverso i dinieghi d'accesso delle pubbliche amministrazioni.

Come si vedrà nel dettaglio nei capitoli che seguono, a fronte della diminuzione del numero dei suoi componenti, scesi, dai 17 iniziali nel 1991, a solo 11 membri compreso il presidente nel 2014 - numero rimasto invariato nel 2015, nel 2016 e nel 2017 - l'attività della Commissione è fortemente aumentata negli ultimi tre anni. Ciò si è verificato in relazione al continuo incremento dei ricorsi presentati alla stessa, avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti non solo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche degli Enti locali, nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto, in linea con l'orientamento espresso già negli anni precedenti, di dover estendere la propria competenza, in caso di mancanza totale del difensore civico, sia a livello locale che a livello regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali sprovvisti di difensore civico.

**In particolare, nel 2017 la Commissione si è riunita in seduta plenaria 13 volte e ha esaminato complessivamente 1386 ricorsi<sup>36</sup>.** Oltre all'intensificarsi dell'attività giustiziale – peraltro in continua crescita a partire dal 2006 - la Commissione **ha svolto nel 2017** anche l'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ed ha **esaminato 72 richieste di parere** in materia di accesso ai documenti amministrativi e di trasparenza.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Nel corso del 2016, la Commissione si era riunita in seduta plenaria 15 volte e aveva deciso complessivamente 1405 ricorsi.

<sup>37</sup> Nel 2016 i pareri esaminati erano stati 106.

Nella **figura 19** si osserva che il numero dei ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso a partire dall'anno 2006 (anno di introduzione della funzione giustiziale in capo alla Commissione per l'accesso), è in costante aumentato, salvo una lieve flessione nel 2017, dovuta all'entrata in vigore nel nuovo strumento dell'accesso civico generalizzato e del relativo ricorso, introdotti dal d.lgs. n. 97 del 2016.

In particolare, rispetto all'anno 2006 in cui sono stati trattati 125 ricorsi, la Commissione già nel secondo anno di attività giustiziale ha più che raddoppiato il numero dei ricorsi decisi. Nell'anno 2007 il numero dei ricorsi è stato infatti pari a 361, per poi arrivare nel 2008 ad un totale di 426.

Contemporaneamente, si è registrata una tendenziale riduzione nelle richieste di parere che sono scese a 141 nel 2008, a fronte dei 194 resi nel precedente anno 2007 (i pareri espressi dalla Commissione per l'accesso nel 2006 erano stati 140). Nel 2009 sono stati trattati 197 pareri e 479 ricorsi.

Si è dunque registrata una propensione all'incremento dei ricorsi in confronto alla tendenziale stabilità delle richieste di parere. Il dato va interpretato, principalmente, come effetto dell'affermarsi tra i cittadini della percezione dell'effettiva efficacia del rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione per l'accesso quale strumento utile per ottenere l'accesso ai documenti amministrativi ai sensi dell'articolo 25 della legge n.241 del 1990. La tendenziale stabilità nella richiesta di pareri, deriva principalmente da due fattori: da un lato, buona parte delle amministrazioni hanno ormai adottato, dopo averli sottoposti al parere della Commissione, i regolamenti che disciplinano l'accesso ai documenti, dall'altro, l'ormai rilevante complesso di decisioni della Commissione costituisce un valido ausilio fornito alle amministrazioni e ai cittadini per dirimere preventivamente i contrasti e le ambiguità interpretative in ordine alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi.

Al fine di inquadrare correttamente i dati riportati nella **figura 19**, si deve anche considerare che, a seguito delle modifiche apportate alla legge n. 241/'90 dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, il ruolo della Commissione per l'accesso è divenuto più incisivo grazie all'esercizio delle funzioni giustiziali, attribuite alla stessa a partire dal giugno 2006, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184. Il ricorso alla Commissione